

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111624>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Geen toekomst zonder pijn: scenario's voor woningcorporaties

Taco Brandsen, Jan-Kees Helderman, Cor van Montfort en Tamara Metze

Een artikel over mogelijke scenario's voor woningcorporaties kan maar het beste beginnen met een bijsluiters. De vier in dit artikel geschetste scenario's houden geen rekening met een systeemcrisis die momenteel door (een aantal) corporaties zelf wordt veroorzaakt. Wij hebben de derivatencrisis van Vestia en van een nog onbekend aantal andere woningcorporaties niet voorzien. Wat wel is meegenomen in de in dit artikel beschreven scenario's is dat de Nederlandse woningcorporaties in zwaar weer terecht zijn gekomen. We dachten daarbij aan de consequenties van de Europese staatsteunregels, aan een voor de woningcorporaties minder welgevallig politiek klimaat en daarbij passende beleidsmaatregelen en aan economische en demografische krimp. Onze vraag was met welke strategieën woningcorporaties deze drie externe omgevingsfactoren – waarvan sommigen structureel zijn en andere conjunctureel - tegemoet zouden (kunnen) treden?

Dat de corporaties nu ook door een interne systeemfactor worden bedreigd, is niet in onze scenario's meegenomen. Maar de vraag welke strategie corporaties moeten of kunnen kiezen houdt de gemoederen in de sector al minstens twintig jaar bezig. Er zijn al de nodige typologieën in omloop, maar dat zijn hoogconjunctuurtypologieën die onderscheid maakten naar ideologische oriëntatie en werkterrein. Sinds de bruterings is de sector weliswaar ingrijpend van karakter veranderd, maar de ontwikkelingen voltrokken zich in de eerste vijftien jaar eerder gestaag en stapsgewijs dan radicaal innovatief. Deels vloeide dat voort uit de aard van het werk: steen is geduldig en sociale verhuur vraagt, meer dan de meeste andere maatschappelijke diensten, om een visie voor de lange termijn. Er kan ook worden gesteld dat in de politiek-bestuurlijke context van de 15 tot 20 jaar na de bruterings een incrementeel leerproces een verstandige strategie was. De discussie over waar de sector voor zou moeten staan raakte in het afgelopen decennium bovendien ondergeschikt aan een discussie over de 'governance'.

Tot zover over het maken van keuzen in een situatie van hoogconjunctuur. In een tijd van crisis, krimp en politiek-bestuurlijke turbulentie gelden die lessen niet meer. Inmiddels is er sprake van structureel veranderende externe omstandigheden. Hoewel de lokale verschillen groot zijn - ook in de zogenaamde krimpregio's - kunnen we stellen dat de sector als geheel in een transitieperiode verkeert. Kort gezegd bewegen we van een 'groei-groei-groei-scenario' (economie-bevolking-regelgeving) naar een 'crisis-en-krimp-scenario'. Inkomstenbronnen drogen op en de waarde van het bezit is in grote delen van het land allerm minst verzekerd. De economie krimpt, in een aantal delen van het land de bevolking ook, en

de woningmarkt zit op slot. Het Europese staatsteun dossier is een voldongen feit en in politieke zin hebben de corporaties het evenmin gemakkelijk. Onzekerheid is troef en een rem op investeringen. De urgentie om inhoudelijke keuzes te maken wordt steeds groter. Welke scenario's zijn er nog voorhanden en welke lessen kan men leren wanneer extrapoleren niet meer mogelijk is, maar capituleren geen optie?

In dit artikel beschrijven wij een viertal scenario's. Deze zijn in eerste instantie opgesteld op basis van een literatuuronderzoek en interviews met corporatiebestuurders. Vervolgens zijn deze voorgelegd aan bestuurders en professionals uit de corporatiewereld, om de herkenbaarheid van elk van de scenario's te testen. De hier beschreven scenario's zijn een gedachte-experiment: ze geven aan hoe de sector zich zou kunnen ontwikkelen. We gaan daarbij niet in de eerste plaats uit van ideologische oriëntaties - van wat de sector zou moeten doen - maar eerder van wat de sector nog zou kunnen doen. Deze mogelijkheden zijn begrensd en hangen nauw samen met externe ontwikkelingen in economie en politiek. Het idee dat corporaties volledig hun eigen strategie kunnen kiezen is een illusie. De economische en politieke omstandigheden zijn daartoe te bepalend voor het soort strategie dat corporaties kunnen voeren. Tegelijkertijd is het ook te risicovol te wachten tot zich duidelijkheid aandient. Niemand wil immers het konijntje zijn in het licht van de koplampen dat denkt: als ik stil blijf zitten, passeert het gevaar vanzelf. Overleven in een krimpende woningmarkt is vergelijkbaar met de ontwikkeling van klimaatbeleid: wie wacht tot er zekerheid is over wat er zou kunnen gebeuren handelt te laat. We moeten handelen op basis van inschattingen. Elke corporatie zal een bepaalde richting op moeten rennen om uit het licht



van de koplampen te komen. Of het daar veilig is, is eveneens onzeker, maar stilzitten is zeker het slechtste scenario.

Kort gezegd is de logica van de scenario's als volgt. Het traditionele model steunde sterk op de inkomsten uit verkoop en op een voorspelbare groei. De enige wijze om dit traditionele ontwikkelingsmodel vol te houden is door dit 'inverdienmodel' te wijzigen en duurzame nieuwe inkomstenbronnen aan te boren (scenario 1). Dit vereist een nieuwe ronde van fusies en consolidatie in de sector. De drie andere scenario's vereisen een aanpassing van de strategische doelstellingen. Eén mogelijkheid is in te zetten op schaalvoordeel en uniformiteit, met een duidelijk afgebakend aanbod (scenario 2). Een derde scenario zet in op nieuwe allianties, maar anders dan voorheen is opportuniteit hier het leidende beginsel (scenario 3). Tot slot is er een scenario denkbaar, waarin voor woningcorporaties geen rol meer bestaat en het bezit wordt overgedragen aan andere partijen, zoals collectieven, private partijen en individuele bewoners (scenario 4).

Scenario 1: consolidatie en aanvullende financiering

In dit scenario hanteren corporaties nog altijd een brede taakopvatting die gepaard gaat met actief maatschappelijk ondernemend gedrag. De corporatie wordt gezien als een organisatie die, naast het beheer van sociale woningen, ook een verantwoordelijkheid heeft voor de oplossing van maatschappelijke problemen in de wijk. Financiële risico's van projecten worden afgewogen tegen de verwachte maatschappelijke meerwaarde ervan. Risico's mogen worden genomen als er een maatschappelijk belang mee wordt gediend.

De strategieën van corporaties verschillen onderling sterk, maar allemaal treden ze nadrukkelijk voorbij het traditionele gebied van bouw en verhuur. Sommigen zetten sterk in op gebruik van het kapitaal om verschillende woonvormen aan te bieden, waarbij huur niet noodzakelijkerwijs centraal staat en de corporatie zich vooral opstelt als een financiële dienstverlener met een sociaal doel. Het geld wordt gebruikt om de emancipatie van bewoners te bevorderen, in de traditie van alternatieve banken en microkredieten. Zo worden niet alleen individuele huurders, maar ook eigenaar-bewoners en zelforganisatie ondersteund. Anderen investeren in het netwerk van lokale dienstverleners en stellen zich op als centrale speler, door de verhuur van vastgoed gericht te verbinden met specifieke sociale problemen die lokaal en regionaal spelen. Bij hen is verhuur een ingang om een bredere agenda te realiseren. De rol van de corporatie wordt er hier één van maatschappelijk vastgoedbeheerder; die een verbindende en ontkokerende rol speelt. Samenwerking met onderwijs-, welzijns- en

zorginstellingen wordt verder geïnstitutionaliseerd en verdiept. Dit alles uiteraard binnen de Europese regels voor staatsteun. De mate waarin woningcorporaties investeren in maatschappelijk vastgoed is dan vooral afhankelijk van de limitatieve lijst van maatschappelijk vastgoed onder Diensten van Algemeen Economisch Belang.

Dit scenario van 'maatschappelijk ondernemen á la jaren negentig' kan ook in de toekomst mogelijk en aantrekkelijk zijn, maar alleen als er méér ruimte komt voor corporaties om zich ondernemend op te stellen en nieuwe manieren om geld te verdienen en kapitaal aan te trekken mogelijk zijn. Dat kan bijvoorbeeld via vastgoedbeheer in lokale marktnissen die bijzondere expertise vereisen, maar stabiel renderen (bijvoorbeeld huisvesting van studenten) of waarvoor publieke middelen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld asielzoekers) worden nieuwe inkomstenbronnen aangeboord. Dit alles dient gekoppeld te worden aan meer transparantie en verantwoording over behaalde resultaten. Als we dit scenario verder doordenken valt te verwachten dat er op regionaal niveau een nieuwe golf van fusies zal plaatsvinden, waarna de sector zich consolideert.

Scenario 2: McWonen

In dit scenario wordt de sector toekomstbestendig via meer 'uniformiteit en schaalvergroting'. Hiermee bedoelen we dat corporaties steeds meer als eenduidige 'taakorganisaties' zullen worden beschouwd door burgers en politiek. De woningcorporaties zijn er in dit scenario voor een kwalitatief goede en betaalbare huisvesting van mensen met lagere inkomens te bieden. Deze variant gaat er vanuit dat de woningmarkt vooralsnog geen alternatief biedt voor de sociale verhuur. Woningcorporaties krijgen - net als zorgverzekeraars in de gezondheidszorg - een acceptatieplicht en zijn verplicht een minimaal pakket aan woondiensten aan te bieden. De ontwikkelingen die de zorgverzekeraars en de basisverzekering in de gezondheidszorg hebben doorgemaakt staan model in dit scenario.

Het takenpakket van de corporaties wordt in dit scenario verkleind. De corporaties zullen dus op zoek moeten gaan naar nieuwe verdienmodellen. Om dit scenario tot een succes te maken zullen corporatie 'groot moeten worden om klein te kunnen blijven' en zal het aantrekkelijk gemaakt moeten worden voor andere partijen om de maatschappelijke opgaven die nu door corporaties worden opgepakt, over te nemen. In dit scenario is schaalvergroting aantrekkelijk omdat die het mogelijk maakt om vanuit de massa en de regionale spreiding snel op groeimarkten te kunnen inspelen en kapitaal te laten stromen daar waar investeringen in de transformatie van de voorraad het meest nodig zijn. De landelijke bundeling van expertise versterkt de flexibiliteit nog verder. De overheid zal in

dit scenario de hernieuwde fusiegolf steunen omdat zij hiermee de verantwoordelijkheid voor de financiële verliezen kan ontlopen. Uiteindelijk blijft er in dit scenario een beperkt aantal woningcorporaties over dat ruim 80% van de sector beheerst. Zij zijn vooral actief in middelgrote en grote steden en trekken zich terug uit de meest kwetsbare krimpgebieden op het platteland. Wellicht dat hier nog plaats is voor een aantal kleinere nichespelers of worden de grote spelers via locatiegebonden subsidies geprikkeld om te investeren in 'onrendabele gebieden'.

In dit scenario verliezen de corporaties hun brede maatschappelijke taak. Wijkbeheer, sociale veiligheid en welzijnswerkachtige activiteiten zijn een taak van de gemeente of van private partijen. Elk van deze landelijk opererende corporaties heeft een eenduidige formule, die uniform wordt toegepast. De verschillen tussen de megacorporaties zijn minimaal. Maar tegelijkertijd gaat de grootschalige back office organisatie gepaard met een duidelijke zichtbaarheid in de wijk via wijksteunpunten en met een klantgerichte houding richting huurder. Vergelijkingswebsites van kritische consumenten en certificeringssystemen houden de megacorporaties scherp in prijs en kwaliteit. Het beleggings- en investeringsbeleid wordt primair centraal in de organisatie bepaald. Bewoners hebben recht op een landelijk voorwaardenpakket, dat identiek is van Delfzijl tot Domburg ('EasyRent'). Lokale vestigingen kunnen weliswaar een eigen beleid voeren, maar het pakket aan eigen dienstverlening ligt goeddeels vast. Bewoners kunnen rekenen op een betaalbare en verzekerde basiskwaliteit. Daarnaast kunnen zij optioneel extra diensten inkopen, op basis van een eigen bijdrage: zorgvoorzieningen, een lager eigen risico bij onderhoud, extra diensten. Gemeenten sluiten contracten en concessies af met de corporatie voor de vergoeding van deze extra's voor bijzondere groepen.

In dit scenario is het echter gedaan met grootschalige gebiedsgerichte investeringen door woningcorporaties. De sociale verhuur heeft zich feitelijk ontwikkeld tot een basisverzekering op het terrein van het wonen.

Scenario 3: Opportune allianties

In dit scenario interpreteren corporaties hun taak juist zeer breed. Op projectbasis gaan de corporaties doelgericht op zoek naar tijdelijke strategische allianties met partijen die gelijklopende belangen hebben. Dat kan de overheid zijn, maar net zo goed commerciële partijen, zorgverzekeraars of kunstenaars. Ook op dit moment worden natuurlijk al vele allianties gesloten maar het verschil is dat de samenwerking nadrukkelijker projectgebonden is en dat meer dan voorheen de belangen van de deelnemende partijen leidend zijn. Opportuniteit is het leidende beginsel in dit scenario.

Dit scenario biedt in tijden van krimp de gelegenheid om met andere partijen en gebaseerd op een verlicht eigenbelang tot 'win-win'-situaties te komen. 'Nieuwe vrienden' en 'nieuwe zakelijkheid' gaan hand in hand. Voorbeelden zijn nu al vaker zichtbaar als bijvoorbeeld winkeliers, corporaties en huiseigenaren samen optrekken om een wijk schoon, heel en veilig te maken. Er is een 'gedeeld eigen belang' bij verbetering van de wijk.

Dit scenario kan alleen slagen als er vanuit een 'gedeeld eigenbelang' gedacht mag en kan worden, de sector wordt ontdaan van een overdaad aan idealisme, er voldoende coalitiepartners te vinden zijn en alle partijen voldoende onderhandelingsruimte hebben.

Scenario 4: Ontmanteling van de sector

Zijn de woningcorporaties überhaupt nodig om mensen met lage inkomens goed en betaalbaar te huisvesten? In dit scenario begint ons land meer op Zwitserland te lijken (een model dat sommige politieke partijen zou bevallen). Het wordt voor marktpartijen via belastingvoordelen, subsidies en andere prikkels aantrekkelijker gemaakt om voor mensen met een laag inkomen te bouwen. Corporatiebezit wordt overgedaan aan nieuw op te richten bewonerscollectieven. In deze variant beleven coöperatieven en woningcollectieven een ongekennde bloei. Vooral collectieven voor alleenstaande ouderen en ecologische projecten raken in zwang. Vanuit de nationale overheid vinden experimenten plaats met subsidiëring van sociale huurwoningen door commerciële marktpartijen. Aan de vraagkant wordt een inkomensafhankelijke woonsubsidie ingevoerd voor wat nu de doelgroep van de woningcorporaties is. Ook kan in dit scenario via gerichte belastingmaatregelen (inkomenspolitiek) goed en goedkoop wonen voor een brede doelgroep mogelijk worden gemaakt.

In deze ontmantelingsvariant worden corporaties gedwongen hun bezit gefaseerd te verkopen aan bewoners en marktpartijen. De verkoop vindt gefaseerd plaats om de prijzen op de huizenmarkt niet te zwaar te beïnvloeden. Desondanks zullen huizenprijzen dalen en moet het bezit van de corporaties worden afgewaardeerd. Door de gefaseerde aanpak in deze variant zullen de woningcorporaties in eerste instantie reageren door bestaande strategieën voort te zetten, vooral te letten op gunstige financiële resultaten op de korte termijn en te vertrouwen op de inkomsten van woningverkoop.

Dit scenario vereist wel dat de doorstroming op de woningmarkt in orde is en dat de prijzen van starterswoningen zullen omlaag moeten zodat de allocatieve efficiëntie van de woningmarkt groter wordt. Commerciële verhuurders die ook nu al werkzaam zijn, maar zich nu nog vooral op de hoge inkomens richten, krijgen in dit scenario

een belangrijkere rol. Het belang van de huur- of woontoeslag als sturingsinstrument neemt toe.

Tot slot

De corporatiesector presenteert zich graag als erfgenaam van het 19e eeuwse particulier initiatief. Het maatschappelijk middenveld dat zich na de Tweede Wereldoorlog gedurende een lange periode van economische groei kon ontwikkelen bracht hen vooral beschutting. Toen eind jaren zeventig de eigen woningmarkt in een diepe crisis raakte, boden woningcorporaties de uitweg. Vervolgens werd het opgebouwde vermogen van de woningcorporaties eerst als list gebruikt om te hervormen. Na de bruteringswet werd datzelfde (nog weer harder gegroeide) vermogen zowel een lust als een last. Dat leidde weliswaar tot ingewikkelde bestuurlijke kwesties, maar keer op keer stelde groei de echte keuzes uit. De gestage uitbreiding van het BBSH richting nieuwe – moeilijk meetbare – prestatievelden spreekt boekdelen.

Maar de groei is er nu echt uit. Al is het alleen maar omdat binnen Europese regelgeving geen rek zit. Wat in de Nederlandse bestuurspraktijk nog met een Algemene Maatregel van Bestuur kon worden opgelost, is binnen Europa harde consequentiële regelgeving. De economie lijkt ingrijpend van structuur te zijn veranderd. Het is kortom de vraag of extrapoleren zinvol is, wanneer de externe condities zo fundamenteel zijn veranderd. Met deze scenario's hebben wij een poging gedaan de consequenties van keuzes helderder weer te geven. Veel is onzeker, maar één ding is duidelijk: pijnloze scenario's zijn er niet. In alle scenario's leveren corporaties in op hun rol als belangrijke financiële investeerder in wijken en buurten, zij het in verschillende mate. Dat is waarschijnlijk de prijs die voor de overleving van deze unieke organisatie moet worden betaald.

Dit artikel is de uitkomst van samenwerking tussen de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Tilburg, gecoördineerd vanuit het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming.

Taco Brandsen (t.brandsen@fm.ru.nl) en Jan-Kees Helderma (j.helderma@fm.ru.nl) zijn werkzaam aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Tamara Metze (t.metze@uvt.nl) en Cor van Montfort (c.j.vanmontfort@uvt.nl) zijn werkzaam aan de Universiteit van Tilburg, Cor van Montfort is tevens verbonden aan de Algemene Rekenkamer.